

Zwischen Realitätsverweigerung und Pragmatismus: Migration-led regeneration in Genua und Manchester

Hillmann, Felicitas; Calbet i Elias, Laura

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hillmann, F., & Calbet i Elias, L. (2019). Zwischen Realitätsverweigerung und Pragmatismus: Migration-led regeneration in Genua und Manchester. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 77(6), 549-565. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0038>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Hillmann, Felicitas; Calbet i Elias, Laura

Article

Zwischen Realitätsverweigerung und Pragmatismus: Migration-led regeneration in Genua und Manchester

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

Provided in Cooperation with:

Leibniz-Forschungsnetzwerk R – Räumliches Wissen für Gesellschaft
und Umwelt

Suggested Citation: Hillmann, Felicitas; Calbet i Elias, Laura (2019) : Zwischen Realitätsverweigerung und Pragmatismus: Migration-led regeneration in Genua und Manchester, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, Sciendo, Warsaw, Vol. 77, Iss. 6, pp. 549-565,
<http://dx.doi.org/10.2478/rara-2019-0038>

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/222211>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Beitrag / Article

Open Access

Felicitas Hillmann*, Laura Calbet

Zwischen Realitätsverweigerung und Pragmatismus: Migration-led regeneration in Genua und Manchester

Between the denial of realities and pragmatism: migration-led regeneration in Genova and Manchester

<https://doi.org/10.2478/rara-2019-0038>

Eingegangen: 22. Mai 2018; Angenommen: 15. Mai 2019

Zusammenfassung: Ausgehend von der These, dass Stadtentwicklungspolitik ein wesentlicher Bestandteil einer zunehmenden *local governance of migration* ist, untersucht dieser Beitrag die Schnittstellen zwischen migrationsbezogenen Politiken und migrantischen Handlungspraxen einerseits und Stadtentwicklungsstrategien andererseits. Es wird davon ausgegangen, dass europäische Städte in übergeordnete (supra)nationale Migrationsregime eingegliedert sind, die deren institutionelles Handeln im Umgang mit Migration beeinflussen. Der Vergleich zweier Städte in unterschiedlichen Migrationsregimen ermöglicht es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Verbindung zwischen Migrations- und Stadtentwicklungsfragen, die sich trotz oder aufgrund der Einbindung in unterschiedliche Regime ergeben, herauszuarbeiten. Betrachtet werden Genua in Italien und Manchester in Großbritannien. Der Vergleich zeigt, dass sowohl Städte mit wenig institutionalisierten Migrationspolitiken als auch mit langjährigen migrationsbezogenen Politiken sich insbesondere auf zivilgesellschaftliche Akteure verlassen. *Migration-led regeneration* findet statt, wird in den Regenerierungsstrategien jedoch nicht explizit thematisiert.

Schlüsselwörter: Migration, Stadterneuerung, Integration, Multikulturalität, Genua, Manchester, Planung

Abstract: Starting from the assumption that urban politics are a fundamental part of an evolving local governance of migration, this article investigates the overlappings between migration-related policies and migrant agency on one hand and urban regeneration policies on the other hand. As European cities are embedded in (supra-)national migration regimes, the institutional responses on migration vary accordingly. The here presented comparison between two cities in two migration regimes allows for an understanding of common traits and differences of the urban governance of migration across the different migration regimes. For this purpose the situation in Genova (Italy) and Manchester (UK) is in the focus of the analysis. The comparison reveals that as well cities with long-established migration policies as those with a poorly developed institutional setting strongly rely on the agency of the civil society. Migration-led regeneration takes place, but is not framed explicitly within the urban policies and strategies of regeneration.

Keywords: Migration, Urban Regeneration, Integration, Multiculturalism, Genova, Manchester, Planning

*Corresponding author: Prof. Dr. Felicitas Hillmann, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Flakenstraße 29-31, 15537 Erkner, Deutschland; Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Hardenbergstraße 40 A, 10623 Berlin, Deutschland, E-mail: felicitas.hillmann@leibniz-irs.de; hillmann@tu-berlin.de

Dr. Laura Calbet, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Flakenstraße 29-31, 15537 Erkner, Deutschland

1 Einleitung

Für die meisten Städte in Europa steht die Frage, wie sie mehr Einwohner gewinnen oder zumindest einen Bevölkerungsverlust vermeiden können, spätestens seit der Jahrtausendwende ganz oben auf ihrer lokalpolitischen Agenda. Unter dem ‚Radar‘ offizieller Migrations- und Integrationspolitiken hat sich in vielen Städten eine lokale Migrationspolitik (*governance of migration*) herausgebildet, die Ergebnis migrationsbezogener Politiken und migrantischer Handlungspraxen zugleich ist. Der Umgang mit Migration (im Sinne der hinzukommenden Bevölkerung oder *flow population*) und Diversität, im Sinne einer migrationsbedingten Vielfalt vor Ort (der *stock population*) war implizit essenzieller Bestandteil jeglicher Regenerierungsansätze. Jedoch wurde diese Dimension der Regenerierung bislang weder in der Fachliteratur gesondert betrachtet, noch in der Regenerierungspraxis offen thematisiert. Stadtentwicklungspraxen, so unsere These, stellen sich zunehmend als wichtiges Feld der städtischen Migrationspolitik (*urban governance of migration*) heraus. Im Umkehrschluss wird der Stellenwert von Migration im Kontext von Stadtentwicklungsmaßnahmen zukünftig bedeutsamer werden. Dieser Beitrag analysiert daher die üblicherweise getrennt betrachteten Politikfelder der Regenerierungspraxen und Zuwanderung in gemeinsamer Perspektive. Eruiert wird, welche Schlüsse sich in international vergleichender Perspektive aus den bislang etablierten migrationsbezogenen Stadtentwicklungsmaßnahmen ziehen lassen.

Wir benutzen den heuristischen Begriff einer *Migration-led regeneration*, um das mit Migration verbundene Veränderungspotenzial für Stadtentwicklungsprozesse konzeptionell zu fassen (vgl. Hillmann/Alpermann 2018) und betrachten auf diese Weise erstens die Konzepte und Instrumente, mit denen die lokale Stadtentwicklungspolitik bislang auf Fragen der Zuwanderung im Sinne von *flow population* reagierte. Wir fragen außerdem danach, wie sich der Umgang mit marginalisierten, bereits in der Stadt vorhandenen migrantischen Gruppen (*stock population*) gestaltete. Dazu beleuchten wir, welche Akteure auf lokaler Ebene ‚von oben‘ und ‚von unten‘ aktiv werden, um Migration und Migranten in Stadtentwicklungsmaßnahmen einzubinden und wie durch die Zivilgesellschaft eine Bearbeitung migrationsbezogener Themen eingefordert wird. Wir gehen davon aus, dass die Städte in übergeordnete nationale und supranationale Migrationsregime eingegliedert sind, die deren institutionelles Handeln im Umgang mit Migration beeinflussen. Da es sich um ein hochdynamisches Forschungsfeld handelt, scheint ein Vergleich im Sinne

einer *comparative gesture* (Robinson 2011) angemessen. Hier wird einer für unterschiedliche Untersuchungskontexte relevanten Fragestellung in lokal differierenden Konstellationen nachgegangen.

Kontrastierend werden zwei Fallbeispiele vorgestellt: Genua und Manchester. Beide sind Städte, die aufgrund ihrer industriell geprägten Stadtstruktur auf eine lange Zuwanderungstradition zurückblicken und die mit der Deindustrialisierung über viele Jahre unter Schrumpfung und ökonomischem Niedergang litten. Beide Städte haben in der Vergangenheit besonders markante Stadtentwicklungsmaßnahmen durchgeführt und ihnen ist es teilweise gelungen, den Abwärtstrend abzuwenden. Während Manchester migrationsbedingt wieder wächst, konnte Genua die Bevölkerungsverluste durch den Zuzug ausländischer Bevölkerung bis zu einem gewissen Grad ausgleichen. Zugleich existieren in beiden Städten heute ethnisch geprägte, sozialräumlich segregierte Nachbarschaften, die unter Umständen vorhandene sozialräumliche Ungleichheiten verstärken – wie sich auch in anderen europäischen Städten zeigt (van Gent/Musterd 2016: 909). Die untersuchten Städte gehören zwei unterschiedlichen Migrationsregimen an: Manchester in Großbritannien bildet in der Struktur der aktuellen Migrationsbevölkerung bis heute seine Vergangenheit als koloniales Mutterland ab, das sich mit seiner Minderheitenproblematik auseinandersetzen musste und das früh Multikulturalitätspolitik einführt. Kennzeichnend für Großbritannien ist ein zentralistisches Planungssystem, das Maßnahmen der sozioökonomischen Inklusion von denen der ethnischen kulturellen Entfaltung strikt trennt – obwohl zahlreiche Minderheiten weiterhin unter gravierender sozioökonomischer Marginalisierung leiden. Genua dagegen ist Teil des südeuropäischen Migrationsregimes, das sich aus Ländern zusammensetzt, die noch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch Emigration gekennzeichnet waren. Die Stadt war Ziel starker inneritalienischer Migrationen und ist heute durch Einwanderungen aus den sogenannten Entwicklungsländern und Fluchtmigration geprägt. Die beiden lokalen Beispiele werden im Kontext der jeweiligen nationalen politischen Regulierungen betrachtet.

Für die empirische Untersuchung wurde ein qualitativer Methodenmix angewendet, der auf Dokumentenanalysen und Experteninterviews in beiden Städten in den Jahren 2016 und 2017 beruht. Ergänzend wurden quantitative Daten sowie Planungsdokumente ausgewertet.¹ Der inhaltliche Schwerpunkt des Beitrages liegt

1 Die in diesem Beitrag präsentierten Befunde wurden im Rahmen

auf der Präsentation der empirischen Analyse. Nach einer kurzen Darstellung der Fachdebatte, an die dieser Beitrag anknüpft und der zentrale Begrifflichkeiten skizziert (Kapitel 2), wird der empirische Teil mit den Migrationsprofilen der beiden Städte im nationalen Kontext seit den 2000er-Jahren eröffnet (Kapitel 3). Anschließend werden die in den beiden Städten durchgeführten Regenerierungsmaßnahmen vorgestellt (Kapitel 4). Der inhaltliche Schwerpunkt liegt auf der Verknüpfung dieser beiden Entwicklungen: Welche Regenerierungspolitiken richten sich (zum Teil unausgesprochen) auf Migration aus und wie unterscheiden diese sich je nach *stock* und *flow population*? Welche Regenerierungspraxen wurden durch die Zuwanderer selbst initiiert? (Kapitel 5). Es folgt eine ausführliche vergleichende Auswertung (Kapitel 6), dem sich Fazit und Ausblick anschließen.

2 Schlüsselbegriffe und Definitionen

Im dynamischen Feld der Migrationsforschung wird seit einigen Jahren ein *local turn* konstatiert, wonach Städte das Thema Migration zunehmend als Bestandteil ihrer Aufgabenfelder wahrnehmen und teilweise versuchen, eigene politische Akzente zu setzen. Dieser Trend hin zu einer *local governance of migration* wird im Bereich der Integration – verstanden als Eingliederung in eine bestehende Gesellschaft – (Asselin/Dureau/Fonseca et al. 2006; Borkert/Caponio 2010; Zapata-Barrero/Caponio/Scholten 2017), der Diversität – als Anerkennung unterschiedlicher Kulturen und Förderung der Toleranz der Kulturen untereinander (Schiller 2016) – oder auch der Zuwanderung (Scholten/Penninx 2016) konstatiert. Zugleich ist im Rahmen des *local turn* ein Schwerpunkt auf die lokale Einbettung von Migrationspraktiken festzustellen (Glick Schiller/Çağlar 2011; Hillmann 2011). Eine Annahme unserer Arbeit ist, dass in der Stadtentwicklungspolitik Ansätze einer *local governance of migration* beobachtet werden können. Die Stadtentwicklungspolitik scheint zudem ein geeignetes analytisches Feld zu sein, weil es ermöglicht, Aspekte der Diversitäts-, der Integrations- und der Zuwanderungspolitik gemeinsam

zu betrachten und zugleich den Beitrag zivilgesellschaftlicher Akteure zur Stadtentwicklung miteinzubeziehen.

Zu der Wechselbeziehung zwischen Stadtentwicklung und den verschiedenen Dimensionen der Migration existiert eine kaum zu überschauende Fülle an Literatur. Ein Schwerpunkt darin bilden Arbeiten, die sich Fragen der Integration und der räumlichen Verteilung migrantischer Gruppen in der Stadt widmen (Münch 2010; Dangschat/Alisch 2014; Farwick 2014; Goebel/Hoppe 2015). Mit der zunehmenden Verräumlichung der Sozialpolitik durch Programme wie die „Soziale Stadt“ oder kommunale Integrationskonzepte ist in Deutschland ein Forschungsstrang entstanden, in dem Schnittstellen zwischen Migration und lokalen Integrationspolitiken analysiert werden (Gesemann/Roth 2009; Pütz/Rodatz 2013; Gestring 2014).

Der Fokus der internationalen Debatte richtet sich stärker auf die zunehmende migrationsbedingte Diversität in Städten. Der lokale Umgang mit Multikulturalität ist dabei durch eine Doppelbewegung gekennzeichnet. Zum einen ist migrationsbedingte Vielfalt allmählich als Teilkategorie in die Bezeichnungen und Selbstzuschreibungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen als *diversity* eingegangen und wird mit meist positiven Bedeutungsfeldern belegt (Kaufmann 2018: 221). Demnach profitieren Städte davon, als kosmopolitisch wahrgenommen zu werden und fördern entsprechend Diversitätspolitiken (Juhnke 2016; Lanz 2016). Diversität wird so zu einem Teil kulturalisierter Regenerierungsmaßnahmen und als Marke (*Branding*) von den Wirtschaftsressorts begrüßt (Aytar/Rath 2012). Empirisch zeigt sich andererseits in verschiedenen europäischen Hauptstädten, dass Diversität zu Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen und somit langfristig wieder zu einer Entmischung der Innenstädte führen kann (van Gent/Musterd 2016: 896 ff.). Zum anderen verschob sich spätestens seit dem 11. September 2001 die bis dahin geführte Debatte um Multikulturalismus in Richtung einer stärkeren Problematisierung von Kultur und religiöser Zugehörigkeit (Malik 2017).

Doch nur in wenigen Fällen werden die Schnittstellen zwischen Stadtentwicklungspraxen und Migration aus dem Blickwinkel einer an Bedeutung gewinnenden *urban governance of migration* thematisiert. Da Migration ein Politikfeld ist, das besonders stark auf (supra)nationaler Ebene ausgehandelt wird, muss dieser lokalspezifische *local turn* notwendigerweise zugleich stark vom jeweiligen nationalen Migrationsregime geprägt sein. Als Migrationsregime wird hier das Ensemble der vorherrschenden Migrationsgeschichte, der rechtlichen Regulierung und des politischen Umgangs mit Zuwanderung

eines am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) mehrjährig angelegten Forschungsprojektes „UrbanReg – Urbane Regenerierungspraxen, Zuwanderung und die Produktion sozialräumlicher Ungleichheiten in europäischen Städten“ (2015–2018) erarbeitet. Die für das Fallbeispiel Manchester erhobenen Zitate stammen aus Interviews, die von Dr. Hanna Hilbrandt durchgeführt wurden.

eines Landes definiert (vgl. Pott/Tsianos 2014; Hillmann 2016; Pott/Rass/Wolff 2018). Dieses drückt sich konkret in Gesetzen und Rechtsvorlagen aus, im Kontext von Sozial- und Wirtschaftspolitiken inklusive Integrationsmaßnahmen sowie durch den normativen Rahmen. Die Gegenüberstellung zweier Beispiele aus unterschiedlichen Migrationsregimen ermöglicht es, Tendenzen des lokalen Umgangs mit Migration herauszuarbeiten.

Besonders fruchtbar für unser Erkenntnisinteresse ist das *mobilities paradigm*², das die Interdependenzen zwischen den unterschiedlichen Mobilitätsformen betont und die Unübersichtlichkeit des Forschungsfeldes eingesteht, außerdem die Handlungsfähigkeit (*agency*) der Migranten selbst einbezieht (Hess/Kasperek/Schwertl 2018). In dieser Forschungsperspektive wird die Forschungsmethodik dem beweglichen Untersuchungsgegenstand angepasst, weil anerkannt wird, dass es sich in der Praxis um ein hochkomplexes Untersuchungsfeld handelt (Büscher/Urry 2009: 109 ff.), das durch volatile Allianzen und Antagonismen gekennzeichnet ist (Mecheril 2018: 327). In unserem Beitrag interpretieren wir, unter Bezugnahme auf diese Arbeiten, wie Stadtentwicklungsstrategien auf solche migrations- und mobilitätsbezogene Handlungspraktiken Bezug nehmen. Wir differenzieren zwischen der gezielten Bearbeitung von

Migrationsfragen durch Programme und Maßnahmen durch institutionelle städtische Träger und den Praktiken privater und zivilgesellschaftlicher Akteure (Initiativen der Stadtbewohner und Nichtregierungsorganisationen). Unterschieden wird ferner in eine *flow population* (die in den Stadtentwicklungsmaßnahmen anvisierte, noch anzuziehende Stadtbewohnerschaft und die vorübergehend sich in der Stadt aufhaltende Bevölkerung) und eine *stock population* (bereits ansässige migrantisches Bevölkerung). Die Berücksichtigung dieser verschiedenen Dimensionen entsprechend dem *mobilities paradigm* ist für die international vergleichende Untersuchung unterschiedlicher Ausprägungen der migrationsbezogenen Stadtentwicklungsansätze, einer *migration-led regeneration* essenziell. Hiermit knüpfen wir an eine zunehmende Zahl von Publikationen an, die die Bedeutung des Raumes bzw. des Ortes für migrationsbezogene Prozesse der Stadtentwicklung hervorhebt (Saunders 2011; Eberding 2016). Insbesondere beim Gebrauch von und dem Umgang mit Wohnraum zeigen sich städtische Veränderungsprozesse, unter anderem deshalb, weil insbesondere migrationsgeprägte Nachbarschaften immer wieder Ziel von Regenerierungsmaßnahmen waren (Smith/Finney/Halfacree et al. 2015: 166 f.).

² Das *mobilities paradigm* oder auch *mobilities turn* bezeichnet einen umfassenden gedanklichen Ansatz, der sich mit der Mobilität von Menschen, Dingen und Ideen in einer Mehrebenenlogik befasst und insbesondere auch die mit der Globalisierung sich verbreitenden neuen Technologien einbezieht und den hierdurch ausgelösten Veränderungen Rechnung trägt (etwa durch Mobiltelefonie und Internet, aber auch durch neue Transporttechnologien) (Cresswell 2006; Urry 2009). Diese werden gerade im Bereich von Migration und Mobilität als besonders wichtig erkannt, weil sie zu einer Beschleunigung von Handlungen führen und so auch die Bedeutung von Immobilität und Ruhezuständen neu konturieren sowie vorhandene Machtbeziehungen perpetuieren bzw. neue konstituieren. Es handelt sich bei diesem Forschungsansatz eher um ein Set an Fragen, Theorien und Methodologien denn um eine umfassende Beschreibung der zeitgenössischen Welt, das sich auf den *cultural turn* in den Sozialwissenschaften bezieht. In Abwendung von dem in der Forschungsliteratur gängigen „methodologischen Nationalismus“, das heißt eines auf eine nationale Perspektive gegründeten methodologischen Verständnis des *sujets* der Forschung, beschäftigen sich die Autoren mit dem Zusammenspiel von unterschiedlichen Formen von Mobilität und Immobilität sowie mit den dazugehörigen Zuschreibungen, Repräsentationen und Diskursen. Mobilitäten werden als ungleich, differenziert und in Machthierarchien eingebunden analysiert, die in Kontrollarchitekturen eingebettet sind und sich durch die Unterschiede nach Geschlechtern, der ethnischen Zugehörigkeit, sexueller Orientierung und dem sozioökonomischen Status festmachen lassen (vgl. auch Casas-Cortés/Cobarrubias/De Genova et al. 2014; Sheller 2018).

3 Migrationsprofile

3.1 Genua

Italien ist Teil des südeuropäischen Zuwanderungsregimes, das durch die eigene Emigrationsgeschichte geprägt ist, inzwischen aber eine starke Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern erfährt. Bis 1998 existierte im Auswanderungsland Italien kein Zuwanderungsgesetz. Zugleich wurde bis dahin Einwanderern, die sich illegal im Land aufhielten, durch Amnestien wiederholt die Möglichkeit zum Verbleib eröffnet. Erstmals mit dem Turco-Napolitano-Gesetz (Gesetz 40/1998) und dem entsprechenden Finanzgesetz (Dekret 286/1998) wurde eine institutionalisierte, auf Migration gerichtete Politik ins Leben gerufen. Von der hierzu eingesetzten Kommission wurde Integration definiert als „Vermeidung von Marginalisierung, Segregation und Gewalt“ im Umgang miteinander (Ministero Dell’Interno 2013: 18).³ Heute

³ Das Gesetz zielte einerseits auf eine Regulierung der legalen Zuwanderung, andererseits sollte es die irregulären Migranten abschrecken. Das Gesetz sah daher eine Reihe von Schritten vor, die zur rechtlichen Gleichstellung der Zuwanderer führen konnten

Tabelle 1: Die Entwicklung der Bevölkerung in der Stadt Genua nach Staatsangehörigkeit (Grundlage: Melderegisterdaten)

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2016
Einheimische Bevölkerung	601.338	620.316	610.887	609.746	607.618	596.985	586.655	585.208
Ausländische Bevölkerung	20.392	32.848	37.160	45.812	54.521	57.358	56.262	54.722

Quellen: Comune di Genova (2017b: 129, 214)

lebt etwa die Hälfte der Einwanderungsbevölkerung unter der Armutsgrenze, verrichtet prekäre Arbeiten und ist den trotz Arbeit Armen (*working poor*) zuzurechnen (Zanfrini 2014: 61 f.).

Ein Schwerpunkt der aktuellen Migrationspolitiken stellt die Transformation Italiens zum Einwanderungsland dar, einerseits durch die verstärkte Zuwanderung aus den sogenannten Entwicklungsländern seit Mitte der 1990er-Jahre, andererseits durch die Bewältigung von Fluchtmigration an den Küsten. Kennzeichnend für die italienischen Politiken ist, dass sie Migration entweder als Problem oder Notfall verhandeln. Fragen der Integration von Migranten werden dem Markt überlassen, während der Staat sich „engstirnig und zutiefst diskriminierend“ dazu verhält (Zanfrini 2014: 63). Bis zu den 2000er-Jahren richteten sich die Integrationsbemühungen dementsprechend überwiegend auf die wirtschaftliche Integration der Zuwanderer. Soziale und kulturelle Aspekte und hierauf ausgerichtete Politiken blieben marginal. Im Kontext der rechten Lega-Nord-Politiken wurde Integration schließlich zunehmend als Teil öffentlicher Sicherheit diskutiert (*Piano per l'integrazione nella sicurezza*, durch Roberto Maroni, 2010) (Caneva 2014: 10). Mit dem Gesetz 320/2000 zur Sozialreform, das den Ausbau lokaler Sozialpolitiken durch die Etablierung eigener Sozialpläne (*piani di zona*) vorantrieb, erhielten die Regionen mehr Verantwortlichkeiten und wurden zum Ankerpunkt etwaiger Integrationsmaßnahmen. Seit 2006 bestanden dann spezielle Abkommen zwischen den Regionen und der Zentralregierung (Campomori/Caponio 2017: 308). Mit der Regionalisierung wurden die Sozialpolitiken verstärkt einem Geflecht von Nicht-regierungsorganisationen und Institutionen im Bereich „Soziales“ übertragen.

Die aktuellen Daten zur Bevölkerungsentwicklung in Italien zeigen, dass die Bevölkerung Italiens im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr um fast 100.000 Personen schrumpfte (auf insgesamt knapp 60,5 Millionen). Der Wanderungssaldo hingegen ist positiv: Die Einwanderung nimmt zu (+ 337.000 Menschen), während die

Auswanderungen sich verlangsamten (- 153.000 Personen) und mehr ehemals Ausgewanderte zurückkehren (45.000 Personen). Wichtigste Auswanderungsziele sind Großbritannien und Deutschland, wobei vor allem wenig Qualifizierte, doch vermehrt auch Universitätsabsolventen emigrieren. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung lag im Jahr 2016 bei 5, zehn Jahre zuvor noch bei 2,4 Prozent. Erhöht hat sich die Zahl der Einbürgerungen in diesem Zeitraum (von 45.000 auf 129.900) (Istat 2017: 12). Diese Dynamik der Zuwanderung trifft auch auf die Stadt Genua zu: Einer Abnahme der einheimischen Bevölkerung steht eine Zunahme der zugewanderten Bevölkerung gegenüber (vgl. Tabelle 1). Die Einwohnerzahl Genuas sinkt seit zehn Jahren und liegt heute bei rund 585.000 Personen (855.000 in der Metropolregion) (Ambrosini/Torre 2014: 30). Die Zahl der in Genua registrierten Ausländer ist seit 2011 mit Werten zwischen 50.000 und 55.000 Personen relativ stabil und liegt im Jahr 2017 bei 54.678 Personen.⁴

Die größte Einwanderungsgruppe im Zeitraum 2003-2016 (26 %) sind Ecuadorianer (56 % Frauenanteil), Albaner (11 %, 47 % Frauenanteil) und Rumänen (9,5 %, 59 % Frauenanteil).⁵ 2017 befanden sich 2.493 Flüchtlinge in Einrichtungen der Stadt.⁶

3.2 Manchester

Die Migrationsgeschichte Großbritanniens ist in erster Linie durch ihre koloniale Vergangenheit und in der Folge durch einen multikulturellen Zugang in Fragen der ethnischen Diversität geprägt. Zu einem *Multi-racial*-Land wurde Großbritannien erst zwischen 1940 und 1990 (Spencer 1997). Machten 1940 die größten ethnischen Minderheiten aus ehemaligen Kolonien und dem Commonwealth zusammen gerade ein Prozent der Bevölkerung aus (Spencer 1997: 3; Hillmann 2016: 140), wird

⁴ http://statistica.comune.genova.it/index.php?id_graf=6 (25.03.2019).

⁵ <https://www.tuttitalia.it/liguria/45-genova/statistiche/cittadini-stranieri-2017/> (15.02.2019).

⁶ <https://immigrazione.it/docs/2017/dati-statistici-23-gennaio-2017.pdf> (20.03.2019).

oder eben die Bedingungen für die Ausweisung vorgaben. Erstmals wurden die Aufenthaltsbestimmungen durch das Dekret festgelegt.

heute etwa 20 Prozent der Bevölkerung ein anderer ethnischer Hintergrund als *white british* zugerechnet.⁷ Die Migrationspolitik Großbritanniens war über viele Jahre hinweg durch laxen Einreisebedingungen gekennzeichnet, zunächst für Menschen aus den ehemaligen Kolonien und dem Commonwealth und später aus der Europäischen Union. Seit den 1970er-Jahren ist sie einerseits von dem Versuch geprägt, Fachkräfte für das Wirtschaftswachstum einzuwerben, und andererseits von dem Bestreben, die Zuwanderung durch *people of colour* und von gering qualifizierten Personen zu minimieren (Coleman 1995; Coleman 1996; Gemenne 2009).

Der nationale Wanderungsgewinn, der seit Ende der 1990er-Jahre in Großbritannien bei 100.000 Menschen pro Jahr liegt, machte sich seit den 2000er-Jahren auch in Manchester bemerkbar. Die Stadt, die zwischen 1930 und 1990 infolge der Deindustrialisierung 45 % ihrer Einwohnerschaft verlor, wuchs zwischen 2001 und 2011 um 11 Prozent. Obwohl die Zuwanderung aus der Region und anderen Regionen Großbritanniens fast dreimal so hoch wie die internationale Einwanderung war, wurde die erstere durch eine ebenso hohe Abwanderung kompensiert (Manchester City Council 2015: 11) (vgl. Abbildung 1). Das Bevölkerungswachstum war dementsprechend von einer Zunahme ethnischer Diversität begleitet. Der Anteil der als *non-white* bezeichneten Bevölkerung stieg zwischen 1991 und 2001 von 15 auf 19 Prozent an und nahm bis 2011 auf 33 Prozent zu. Der Anteil der *other white* verdoppelte sich in diesem Zeitraum, während die Mehrheitsgruppe *white british* von 75 auf 59 Prozent sank (eine in absoluten Zahlen geringfügige Abnahme) (vgl. Abbildung 2).⁸ Die Relationen zwischen den zahlenmäßig wichtigsten Minderheiten verschoben sich: Neben den Pakistanis, die vor Beginn des Einwohnerwachstums bereits die größte Gruppe ausmachten und seit 2001 um 73 Prozent anwuchsen, verdoppelte sich die Anzahl der *other white* (vor allem aus Polen). Die Zahl der Menschen chinesischer und afrikanischer Herkunft verdreifachte sich. Zwischen 2010 und 2016 stieg die Zuwanderung aus europäischen Ländern, die besonders von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen waren, etwa Spanien, Italien und Rumänien, an (Manchester City Council 2017: 20).

Der Wandel Manchesters von einer schrumpfenden und ökonomisch schwächelnden Stadt hin zur zentralen

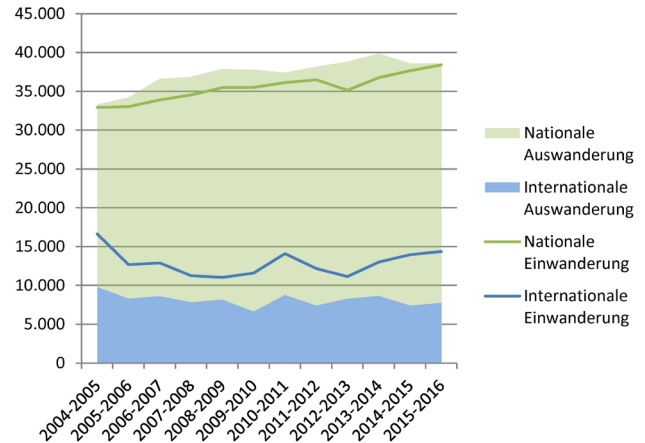


Abbildung 1: Einwanderung nach und Auswanderung aus Manchester, differenziert nach internationalen und nationalen Wanderungsbewegungen

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Office for National Statistics und Manchester City Council (2017)

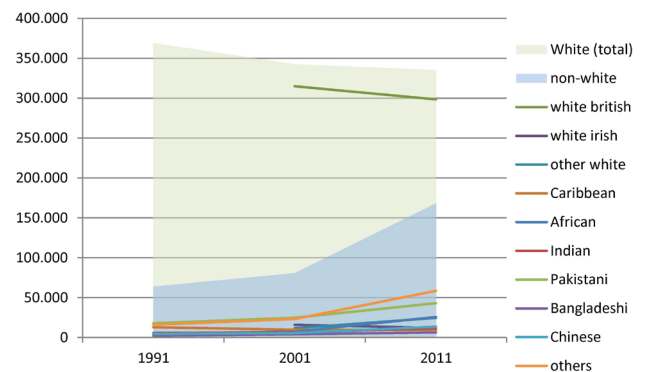


Abbildung 2: Ethnische Zugehörigkeit der Einwohner Manchesters gemäß Selbstangabe

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Office for National Statistics und Manchester City Council (2012)

Position in der Metropolregion, die Birmingham den inoffiziellen Titel der „zweiten Großstadt Großbritanniens“ (Hamilton 2016; Rodger 2017) abjagte, ging mit Bevölkerungswachstum einher. Die Stadt präsentiert sich gern als offene, tolerante Stadt und bezeichnet sich heute als „City of Sanctuary“, als Zufluchtsort. 60 Prozent ihrer Einwohner votierten gegen den *Brexit* (in Greater Manchester gewann wiederum das *Leave* mit einer knappen Mehrheit). Ein führender Mitarbeiter der Stadtverwaltung beschreibt diese weltoffene, positive Haltung gegenüber Migration so: „Die Ansicht der Bürgermeister war immer, dass Migration sich vorteilhaft für Manchester ausgewirkt hat, und das war immer so, egal wie weit man zurückblickt.“

⁷ <https://www.ethnicity.ac.uk/research/data-sources/> (11.03.2019); <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration> (20.03.2019).

⁸ Eine Unterscheidung zwischen *white british* und *white other* wird erst seit 2001 vorgenommen.

Aufgrund der nationalen Hoheit über das Einwanderungsrecht wird der lokalen Ebene von den Akteuren vor Ort wenig Spielraum hinsichtlich der Steuerung von Migrationsfragen zugeschrieben. Gleichwohl bestehen zumindest zwei Diskrepanzen zwischen der nationalen Migrationssteuerung und den lokalen Migrationsdynamiken: Zum einen werden Migrationsdynamiken von vielen Faktoren beeinflusst, die außerhalb des Aufgabenfelds der Migrationspolitik angesiedelt sind. Unsere Gesprächspartner nannten als Beispiel die Bestrebungen der Universitäten Manchesters, internationale, vor allem asiatische Studierende anzulocken und durch Studiengebühren die sinkende öffentliche Finanzierung der Hochschulen zu kompensieren. Zum anderen delegierte die britische Nationalregierung traditionellerweise Aufgaben in den Bereichen Multikulturalität und Integration an lokale Körperschaften (Brighton 2007: 5). Während Multikulturalitäts- und Integrationsfragen fester Bestandteil der Lokalpolitik Manchesters sind, wird Einwanderung auf lokaler Ebene weder als steuerbar noch als planbar betrachtet, wie der oben bereits zitierte Mitarbeiter der Stadtverwaltung am Beispiel der Zuwanderer von Roma erklärt: „Es läuft eher so ab, dass wir auf etwas reagieren, als dass wir im Voraus geplant hätten. [...] Und selbst wenn ein Dokument mit dem Titel ‚Roma Strategie‘ existiert, war es nicht wirklich eine Strategie, es war ein Aktionsplan als Antwort auf ein Problem, keine strategische, proaktive Leistung.“

3.3 Zwischenfazit

Es kann festgehalten werden, dass das Bevölkerungswachstum in beiden Städten wesentlich auf die Zuwanderung von außen zurückgeht. Entsprechend der Einbettung Genuas in das italienische Migrationsregime, das erst seit Mitte der 1980er-Jahre durch Einwanderung geprägt ist, wird die Zuwanderung ad hoc verwaltet und hauptsächlich als Wirtschaftsfaktor thematisiert und reguliert. Manchester präsentiert sich als zuwanderungsfreundliche Stadt, sieht aber wenige Spielräume, um die nationale Migrationspolitik lokal auszugestalten.

4 Regenerierungsmaßnahmen

4.1 Genua

Genua ist eine der wenigen Städte in Italien, die aktiv Regenerierungspolitik vorangetrieben haben und

dazu EU-Mittel einwarben (vgl. Galdini 2008). Die Maßnahmen bezogen sich vor allem auf die bauliche Struktur der Stadt, richteten sich kaum auf die sozioökonomische Struktur und wurden von einer Aufwertung des Stadtbildes begleitet. Eine Gesamtstrategie existierte nicht (Stannard 2006: 249; Sartorio 2008: 398). Ab Anfang der 1990er-Jahre erfolgte eine marktorientierte Ausrichtung der Planungspolitik, in deren Rahmen Beratungsunternehmen mit Gutachten beauftragt wurden (Hillmann 2011: 21). Empfohlen und umgesetzt wurde eine polyfunktionale und organische Entwicklung der Stadt, die sich auf den Hafen, Dienstleistungen, die Leichtindustrie und Tourismus konzentrierte und die Potenziale der Stadt (Hafeninfrastruktur, wichtige Industrien, Universität, medizinische Exzellenzzentren, das historische kulturelle Erbe) aufgriff. Man setzte auf *Public Private Partnerships*. Vier Ereignisse erwiesen sich für den Umbau der physischen Stadtstruktur als grundlegend: die Expo-Ausstellung Colombiane (1992), die Ausrichtung des G-20-Gipfels (2001), die erfolgreiche Bewerbung als europäische Kulturhauptstadt (2004) und die Ernennung von Teilen der Altstadt zum Weltkulturerbe (2006). Im Kontext der Colombiane wurden auch kleine soziale Einrichtungen ins Leben gerufen, die die sozioökonomische Entwicklung der Stadt befördern sollten. Die Mehrheit der Maßnahmen, zum Teil über Sondergesetze abgesichert (L373/88, L205-89), zielte auf eine Aufwertung des Altstadtbestandes und den touristischen Ausbau der Waterfront am Fuße der historischen Altstadt. Dort gilt die Migrationssituation seit vielen Jahren als problematisch, weil viele Migranten aus Nordafrika relativ stark segregiert leb(t)en. Die Weiterentwicklung der Peripherien wurde im Regenerierungsprozess bewusst zurückgestellt (Gazzola 2003: 115; Gastaldi 2004: 70; Gabrielli/Bobbio 2005: 57), die öffentliche Nahverkehrsstruktur im Zentrum ausgebaut. Die Universität wurde erweitert, es wurden Fachkräfte für die Unternehmen der Hochtechnologien angeworben.

Diese international ausgerichtete Stadtentwicklungspolitik mündete in der Gründung eines *Urban Lab* (2007), das – parallel zur Aktivität der Stadtverwaltung – eine offene Debatte über die unterschiedlichen Interessen der Hafenbehörde und der Stadt initiierte. Das *Urban Lab* wurde mit der nächsten Ratsperiode (2012) wieder abgeschafft, die Planung in die Stadtverwaltung zurückverlagert. Die Phase des Experimentierens und der Außenorientierung war vorbei. Wie uns ein Interviewpartner in der Stadtverwaltung sagte: „Keine nebligen Träume mehr. Die Planungsaktivitäten beziehen sich auf klar umrissene, kleine und technisch umsetzbare Dinge in der Stadt.“ Dieser Schwenk lag unter anderem in der

maroden und vernachlässigten baulichen Infrastruktur begründet. Wiederholte Überschwemmungen, bei denen 2011 sechs Menschen umkamen, zwangen die Stadtverwaltung zu lange überfälligen Investitionen zur Sanierung des immer wieder überfluteten Flussbettes Valbisagno in Höhe von 548 Millionen Euro. Unter der von Marco Doria geführten Regierungsperiode (2012-2017) lag der Fokus der Stadtentwicklungspolitiken auf der Förderung von Kultur und Tourismus. Zweitgrößter Ausgabeposten war der „Patto per Genova“⁹ (110 Millionen Euro), was eine deutliche Belebung des Tourismus mit sich brachte (2016: 1,8 Millionen Tagesbesucher). Die Ausgaben für Soziales blieben konstant. Das Personal in der Stadtverwaltung wurde um 818 Stellen reduziert (Comune di Genova 2017a: 11). Ein weiterer Akzent der Stadtentwicklungspolitiken lag auf der Stärkung der Peripherien, insbesondere der dortigen Schulen (24 Millionen Euro). In der historischen Altstadt, im Stadtteil La Maddalena, wurden zwei Projekte (vgl. Kapitel 5.1) unterstützt.

4.2 Manchester

Die räumliche Planung in Großbritannien ist – wie die Migrationspolitik – durch nationale Programme sowie nationale und europäische Fördermittel stark von der nationalen und der supranationalen Ebene abhängig. Dennoch gelang es Manchester seit Anfang der 1990er-Jahre die Programme auf spezifische lokale Ziele zu lenken und umzuwandeln, und nationale Planungspolitiken mitzugestalten. So wird der Wandel Manchesters von einem *municipal Labourism* gegen Margaret Thatchers Abbau der lokalen Politikebene hin zu einer unternehmerisch ausgerichteten *New Urban Left* als Vorläufer von Tony Blairs *New Labour* angesehen (Peck/Ward 2002: 7). Analog gilt die Regenerierungspolitik der Stadt als Vorreiterin des Paradigmenwechsels in der Stadtentwicklungspolitik Großbritanniens, wie der Report der *Urban Taskforce* von 1999 unter Richard Rogers zeigt: „Es war in Manchester, unter der Leitung von Graham Stringer, dass diese neue, progressive Stadtpolitik entstand, und wo der Stadtentwicklungsansatz auf umfassende und kohärente Weise entwickelt wurde“ (Quilley 2002: 76).

Manchester gelang es, sich als Stadt neu zu inszenieren. Das Image des industriellen Untergangsszenarios wurde in das einer lebhaften Dienstleistungsmetropole umgemünzt. Die Regenerierungsstrategien zielten durch Umbaumaßnahmen auf eine Transformation der ökonomischen Basis der Stadt und setzten auf internationale Ausstrahlung. Wesentliche Merkmale der *New Urban Left*, die sich insbesondere seit 1987 widerspiegeln, waren die Einbindung der lokalen Wirtschaftselite in die Stadtpolitik und der Ausbau von *Public-private*-Zweckgesellschaften, die unbürokratisch und jenseits demokratischer Kontrollmechanismen und öffentlicher Haushalte agierten. Außerdem erfolgte eine erfolgreiche Einwerbung von nationalen und europäischen Fördermitteln. Angestrebt wurde die Transformation und Erweiterung der typischen Arbeiterstadt in einen kosmopolitischen Konsum- und Wohnstandort für die Mittelschicht.

Mehrere Phasen des Stadtumbaus lassen sich identifizieren. Eine erste Phase (1990-1997) bestand im Abriss und Neubau des von Sozialwohnungsbau und ethnischer Segregation geprägten Stadtteils Hulme zu einem innerstädtischen Wohnstandort für die Mittelschicht. Parallel dazu verlief die (erfolglose) Bewerbung für die Olympischen Spiele im Jahr 2000. Die zweite Phase (1997-2010) begann nach dem IRA-Anschlag 1996 mit dem Umbau des Zentrums. In dieser Phase begann, anlässlich der „Commonwealth Games“ 2002, das umfangreiche Regenerierungsprojekt „New East Manchester“ (2001-2010 und bis heute). Es erweiterte den Zentrumsbereich im ehemals industriell geprägten Osten der Stadt. Nach der Finanzkrise 2008 und dem 2010 von der Regierung verhängten *age of austerity* begann eine neue Phase. Obwohl die Metropolregion durch die Bildung einer *Greater Manchester Authority* und die Übertragung einer Vielzahl von Zuständigkeiten gestärkt wurde (vgl. Colomb/Tomaney 2016; Shaw/Tewdwr-Jones 2017), verringerten sich die Gestaltungsspielräume durch die sinkenden öffentlichen Ausgaben. Die bauliche Transformation schritt weiter intensiv voran, von nun an getrieben von privaten Investoren, die Manchester als günstige Alternative zu London betrachteten. Doch ungeachtet ihrer gefeierten Stadtumbaugeschichte zählt Manchester weiterhin zu den Städten Großbritanniens mit dem höchsten Anteil an sozial Benachteiligten.

4.3 Zwischenfazit

Beide Städte führten Regenerierungsmaßnahmen durch, die den Umbau der gebauten Stadt favorisierten und die im nationalen Vergleich herausragend waren.

⁹ Der „Pakt für Genua“ wurde gemäß eines Abkommens zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Bürgermeister der Stadt Genua vom 26. November 2016 beschlossen. Er sieht eine Reihe von Interventionen im Stadtgebiet und in der Metropolregion vor.

Viel stärker als Genua zielte Manchester auf eine Transformation der sozioökonomischen Struktur und sah die gemischte Bevölkerungszusammensetzung als vorteilhaft an.

5 Migration-led regeneration in Genua und Manchester

5.1 Genua

In Genua richteten sich die migrationsbezogenen Maßnahmen der Stadtverwaltung – ähnlich wie auf nationaler Ebene – zunächst auf die Bewältigung von akuten Krisensituationen (insbesondere Flüchtlingsunterbringung) und die Integration von Familien. Die Migranten wurden im Rahmen der regionalen Gesetzgebung bezüglich Gesundheitsversorgung, Bildung, Ausbildung und Sprachunterricht sowie Sozialprogrammen und Arbeitsmarktintegration behandelt und versorgt wie alle anderen Bürger der Stadt auch. Eine spezifische Integrationspolitik auf nationaler Ebene wurde erst im Jahr 2017 eingerichtet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es nicht auch lokale, punktuelle und nicht kodifizierte Strategien und Maßnahmen gab. Auf institutioneller Ebene ist vorgesehen, dass die in der Präfektur angesiedelten „Consigli Territoriali per l’immigrazione“ mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und mit Migranten-selbstorganisationen kooperieren. Da es jedoch kein Auswahlkriterium für die Mitarbeit gibt, funktioniert diese formalisierte Zusammenarbeit praktisch nicht.

Wie auf nationaler Ebene wird seit 2017 das Thema Migration in Genua ganz überwiegend im Kontext von Gewaltprävention und gesellschaftlicher Desintegration verhandelt. Zusätzlich wirkten sich die starken Einschnitte in den nationalen Sozialpolitiken seit 2005 direkt auf die lokalen Wohlfahrtssysteme aus. Am Beispiel der Integrationspolitik der Stadt Turin zeigen Caponio und Donatiello (2017), dass diese Einsparungen zeitlich mit einer Zuwendung zu interkulturellen Politiken korrespondierten. Die von der Stadt offiziell beworbenen interkulturellen Politiken blieben vage in ihrer Definition und es blieb offen, wie die Umsetzung in der Praxis aussehen sollte (Caponio/Donatiello 2017: 14). Die Untersuchung von drei als „multikulturell“ ausgewiesenen Turiner Nachbarschaftsprojekten offenbarte, dass der starken Zivilgesellschaft mit ihren heterogenen Akteuren und alltäglichen Praxen der maßgebliche Anteil an der Integrationsleistung und Resilienz vor Ort zukam, nicht aber der stadtpolitischen Aktivität (Caponio/Donatiello 2017: 14).

Dies trifft auf Genua teilweise zu. Der aktuelle Sozialplan von 2016 enthält keine speziellen Maßnahmen für Migranten. Regenerierungsstrategien und Sozialpolitiken sind auf kommunaler Ebene klar getrennt. Auch zog sich der Staat seit Mitte der 2000er-Jahre sukzessive aus der Finanzierung städtischer Aufgaben zurück und übergab diese an den sogenannten Dritten Sektor (*terzo settore*), die nichtstaatlichen (sozialen) Organisationen. So wirken die Ressorts mit ihren Maßnahmen in die Stadtgesellschaft hinein, stimmten sich untereinander nur teilweise ab und haben kaum Berührungspunkte mit der Stadtbevölkerung. Nach außen entstand dennoch der Eindruck einer bestehenden Integrationspolitik. Zum Beispiel unterschrieb die damalige Bürgermeisterin, Marta Vincenzi, in London bei der Veranstaltung „Integrating Cities“ ein Dokument, mit dem sich die großen europäischen Städte verpflichteten, den Wert von Immigration und Integration stärker hervorzuheben.¹⁰ Ein langjähriger Mitarbeiter der Stadtverwaltung erklärt diese widersprüchliche Situation: „Wir haben eine Reihe von Anläufen für eine gemeinsame Strategie gemacht, auch weil wir bei Eurocities auftraten. Wir haben keine gemeinsame Linie gefunden. Und wir haben wirklich versucht die zuständigen Ressorts zu involvieren. Aber: wir haben es nicht geschafft. Man hat uns immer gefragt, wir waren in Oslo und an anderen Orten, uns fehlte immer ein offizielles Dokument. [...] Das Rathaus hat immer Sachen gemacht. In der Schule hatten wir viele Aktivitäten zur interkulturellen Bildung, in der Kultur. Wir haben mit Ministerien kooperiert. Wir haben den Diskurs mitgeprägt. Es ist nur nie aufgeschrieben worden.“

Es gab Vorstöße in Richtung einer Verzahnung der verschiedenen städtischen Ressorts. So sollten 268 Mitarbeiter der Stadtverwaltung in multikulturellen Aufgaben durch das Projekt „Cospe“ (Ascolto Accoglienza Azioni Offresi – AAA Offresi) 2014/2015 qualifiziert werden – im Anschluss an die Unterzeichnung der „Europäischen Charta der Integrationsstadt“¹¹ und als Ausdruck einer Entwicklung in Richtung inklusiver Stadtpolitiken. Unter dem Titel „Neue Stadtbürger und Kommunalverwaltung: eine überwindbare Herausforderung“¹², finanziert durch Mittel der EU und des italienischen Innenministeriums und ausgerichtet vom Ressort für Rechtsangelegenheiten der Stadt Genua, fand im Juni 2015 eine große

¹⁰ „DIVE – Diversity and Equality in European Cities“ (2008–2010) war ein durch die Europäische Kommission sowie durch den Europäischen Integrationsfonds finanziertes Projekt.

¹¹ <http://www.integratingcities.eu> (20.03.2019).

¹² Im Original: „Nuovi cittadini e amministrazioni comunali: una sfida possibile“.

Konferenz im Rathaus statt. Dort wurden die Ergebnisse einer Befragung von 800 ausländischen Stadtbürgern und 300 Verwaltungsbeamten sowie 15 Einrichtungen des Dritten Sektors präsentiert. Ziel war die stärkere Vernetzung der ausländischen Bürgerschaft, der Verwaltung und des privat geführten sozialen Sektors. Die damalige Ressortleiterin, Elena Fiorini, forderte in diesem Zusammenhang eine „kapillare Strategie“ ein, „eine Verwaltungsmaschinerie, die die Staatsbürgerrechte für alle durchsetzt, die in der Stadt leben und arbeiten und die gleichen Steuern bezahlen“ (Comune di Genova 2015a). Bürgermeister Marco Doria leitete zusammen mit der Stadträtin des Ressorts für Rechtsangelegenheiten im Oktober 2015 im Palazzo Ducale die Veranstaltung „Io sono Genovese“ (Ich bin Genuese). Dort vergab er ein Dokument mit der genuesischen Stadtbürgerschaft an alle Schulkinder der Mittelstufe – orientiert am Vorbild der Vereinigten Staaten im Sinne eines *Ius Solis*, dem Geburtsortprinzip.

Die Aktivität auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure war stark. Es wurde die Etablierung eines „Hauses der Kulturen“ angestrebt und seit 2003 gibt es außerdem das *Centro Studi Medi*. Dabei handelt es sich um eine Nichtregierungsorganisation, die sich im Bereich Immigration engagiert und im Sinne eines Sozialunternehmens agiert. Das Zentrum wirkt über Studien und Veranstaltungen in die Stadtgesellschaft hinein, zum Beispiel durch Kooperationen mit verschiedenen Fakultäten der Universität und mit anderen Akteuren des Dritten Sektors. Es arbeitet eng mit der Stadtverwaltung zusammen. Ein nationales Migrationsmuseum ist seit einiger Zeit in Vorbereitung. Weitere Initiativen existieren: 2008 entstand die Vereinigung *Nuovi Profili*, ein Zusammenschluss von Angehörigen der „zweiten Generation“, der sich für die Einführung mehrsprachigen Unterrichts und eine Änderung des Staatsbürgerrechts einsetzt. Ebenfalls entstanden im Zuge der Regenerierung neu gestaltete öffentliche Räume (*Giardini Luzzatti*) und Initiativen wie *Onlus (cooperativa sociale Un'altra strada)*. In beiden Fällen handelt sich bei den Trägern um langjährig aktive Bürgerinitiativen, die nun eine Formalisierung sowie eine ausdrückliche Öffnung für Migranten erfuhren. Weitere Initiativen entstanden im kreativen Sektor in der Altstadt, infolge der Umorientierung der EU-Förderlinien auf Inklusion und Diversität.

Das jährliche multikulturelle „Suq-Festival“ am Hafen trägt zu diesem Image migrationsbedingter Vielfalt bei. Migranten engagieren sich zunehmend selbst in diesem Dritten Sektor und beteiligen sich an den umfangreichen

ehrenamtlichen Tätigkeiten.¹³ In keiner Nichtregierungsorganisation waren die migrantischen Ehrenamtlichen länger als zehn Jahre dabei, die meisten erst seit zwei bis fünf Jahren (Erminio 2017: 25).

In der Stadt gibt es zudem mehrere Servicepunkte namens „Büro für Stadtbürger ohne Heimat“¹⁴, die die marginalisierte migrantische Bevölkerung mit einer Broschüre direkt ansprechen. Einmal abgesehen von dieser ‚kaschierten‘ städtischen Integrationspolitik, befasst sich die Stadtverwaltung mit den unterzubringenden Flüchtlingen. Über das SPRAR-System¹⁵ wurden die Asylbewerber in der Stadt verteilt. Ein Migrationsexperte betont, dass im öffentlichen Diskurs immer wieder die Kosten im Vordergrund stehen, auch wenn die Stadt insgesamt profitiert: „Das mit den Kosten stimmt, doch das meiste, was wir in die Flüchtlinge finanziell investieren, bleibt auch bei uns, unmittelbar vor Ort, du stellst Leute ein, kaufst Essen. Das übersehen die meisten. [...] Das Problem ist, dass die Menschen, deren Asylgesuch abgelehnt wird, nicht weggehen und aus den Unterkünften raus müssen. Sie bleiben bei Bekannten und so entstehen Situationen, die wirklich problematisch und sichtbar sind.“

Die Hilfsdienste der katholischen Kirche, die traditionell einen großen Teil der Unterstützung sozial bedürftiger Migranten übernehmen, leiten eine Reihe von Aufnahmezentren, unter anderem einen Campus, auf dem 255 Migranten ausgebildet und mit der Nachbarschaft vernetzt werden. Ein Teil der abgewiesenen Zuwanderer konzentriert sich in der historischen Altstadt in den Quartieren Prè, Molo und La Maddalena, außerdem in Sampierdarena. Zugleich, anders als in den Peripherien Begato und Cornigliano mit ihren Sozialbauten, abgehängt von der restlichen Stadt, wird die Altstadt durch die Zuwanderung und den Tourismus als lebendig wahrgenommen. Eine Architekturprofessorin fasst zusam-

¹³ Laut Zensusdaten über die Partizipation an der Arbeit in Nichtregierungsorganisationen existieren in der Region Ligurien 9.461 Non-Profit-Organisationen, in denen 181.825 Personen tätig sind, von denen wiederum 156.865 ehrenamtlich tätig sind, im Schnitt 16 pro Einrichtung. Dies bedeutet, dass jeder Zehnte sich irgendeiner Art ehrenamtlicher Tätigkeit widmet – mit einer Zunahme über die letzten zehn Jahre (Erminio 2017: 13).

¹⁴ Italienisch: „Ufficio cittadini senza territorio“.

¹⁵ Das SPRAR-System (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*) wurde eingeführt, um eine vollständige Integration, die weit über Unterkunft und Verpflegung hinausreichen soll, zu gewährleisten. Im Januar 2019 waren 874 Projekte und 1.800 Kommunen beteiligt, 35.650 Plätze standen zur Verfügung; vgl. <https://www.sprar.it/> (20.03.2019).

men: „Das Zentrum war halbleer. [...] Bis 2004, zur Kulturhauptstadt unter dem Einfluss von öffentlichem und privatem Kapital, investierten alle. Seitdem ist nicht mehr viel passiert“.¹⁶

Die Altstadt, in den 1990er-Jahren noch als Schmutzzone genutzt, ist heute weiterhin von Bandenkriminalität geprägt. Sie ist zugleich Lebensort vieler Nordafrikaner. Die Einwanderer aus dem Süden waren weitergezogen in die Neubauten in der Peripherie, die Altstadt stand leer. Hier fanden nun die Zuwanderer eine Bleibe. Zeitgleich siedelten sich dort junge Menschen an, darunter Kreativarbeiter, aber auch Elterninitiativen. Es entstand eine unvollendete Gentrifizierung, was mit der Baustruktur des Zentrums zusammenhängt. Während die oberen Stockwerke begehrt sind und von der wohlhabenden Bevölkerung, teilweise den Eigentümern, bewohnt werden, sind die unteren Geschosse dunkel und schwer zu vermieten. Sie werden vielfach von Migranten bewohnt. Der stärkste Zuzug erfolgte in den Jahren 2000 bis 2011, in denen der Anteil der im Stadtteil Prè-Molo-La Maddalena von 18,6 auf 23,6 Prozent stieg. 2014 sind dort 5.385 Ausländer gemeldet, ganz überwiegend aus Afrika und Asien stammend. In diesem Stadtteil ist der Anteil der Ausländer mehr als doppelt so hoch wie in der Gesamtstadt (9,5 %) (Comune di Genova 2015b: 17, 40). In einzelnen Straßenzügen sind die Migranten inzwischen fast unter sich. Der Stadtteil La Maddalena stand seit Anfang der 2010er-Jahre immer wieder im Fokus von Regenerierungsmaßnahmen.¹⁷ Einst war der Stadtteil mit den vielen Läden Einkaufsort für alle Stadtbewohner und Sitz der Stadtverwaltung. Mit der Umsiedlung der Verwaltung 1992 in die westliche Stadt verloren die Läden jedoch ihre Kundschaft. Dort gibt es heute eine wachsende Zahl von Geschäften, die von Immigranten betrieben werden. Deren Zahl wuchs in der Gesamtstadt von 5.791 (2011) auf 8.243 im Jahr 2016 an (Comune di Genova 2017a: 23). Immer mehr Traditionsgeschäfte schließen. Manchmal führen Migranten die Geschäfte der Italiener weiter, was in vielen Fällen von den Einheimischen als eine Abwertung von Sortiment und Qualität wahrgenommen wird.

Im Quartier La Maddalena wurden im Zuge des *Programma Integrato Territoriale* (PIT) ein Kindergarten, ein Soziallabor (*Laboratorio sociale Maddalena*) sowie ein Zentrum für Kunst und Handwerk (*Casa delle arti e dei mestieri*) eingerichtet. Es wurden freie W-Lan-Zonen

realisiert und Beschilderungen und Pfade durch den Stadtteil angelegt. Der inzwischen mehrfach aufgelegte Pakt für die Stadtteilentwicklung hatte keine eigenen Ressourcen, sondern sorgte für eine Vernetzung von Jobcenter, Kommunalverwaltung, den Universitäten, den Handelsorganisationen und FILSE (*Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico*).¹⁸ Alle Aktivitäten richteten sich auch auf die Präsenz der migrantischen Bevölkerung, die Teil der neu zu erfindenden Identität des Stadtteils werden sollten. Seit 2012 formierte sich die Bürgervereinigung „Associazione abitanti Maddalena“, die die Nachbarschaft durch Dialogangebote und Veranstaltungen im öffentlichen Raum beleben will. Die Vereinigung hat 100 Mitglieder, davon zehn Aktive. Doch hier stoßen die Aktiven an Grenzen: Zum einen wird die Nachbarschaftsinitiative von Gentrifizierungsgegnern angegriffen, zum anderen sagt die Mafia: „Du kannst hier deinen Kindergarten aufmachen, aber wir sind hier auch“ – so ein Mitglied der Vereinigung. Die Initiativen fühlen sich gleichzeitig von den Ordnungskräften und den Institutionen allein gelassen, weil sie sich mit einem strukturellen Problem konfrontiert sehen: Die Asylbewerber sind die dienstbarsten Kuriere der Drogenmafia.

5.2 Manchester

Das „Manchester Miracle“ – der Wandel der Stadt zu einer wachsenden Metropole – wird meist mit den baulichen Regenerierungspolitiken in Zusammenhang gebracht, ist aber ohne die positive Bevölkerungsentwicklung nicht denkbar. In Großbritannien galt die Umbaupolitik als primär lokale Aufgabe, Migration dagegen als eine originäre Aufgabe des Nationalstaates. Gleichwohl wurden Integrations- und Multikulturalitätspolitiken insbesondere auf lokaler Ebene gestaltet. Doch Herkunft oder die ethnische Zugehörigkeit spielen eine nur untergeordnete Rolle in den Integrationspolitiken, deren Fokus auf dem Abbau sozioökonomisch bedingter Exklusion liegt. Multikulturalismus-Ansätze dagegen richten sich spezifisch darauf, die Entfaltung der kulturellen Identität von Minderheiten in einem Klima von gegenseitiger Toleranz zu ermöglichen. Multikulturalitäts- und Integrationspolitiken finden somit losgelöst voneinander statt und werden wiederum prinzipiell als dissoziiert von Strategien der baulich-materiellen Regenerierung erachtet.

¹⁶ Interview am 20. Oktober 2016 in Genua, Università degli Studi.

¹⁷ PIT (Programma Integrato Territoriale) Maddalena, finanziert von der Region Ligurien im Kontext des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2007-2013.

¹⁸ FILSE bezeichnet die ausführende Körperschaft, die die Region Ligurien und weitere örtliche Ämter in ihrer wirtschaftsorientierten Aktivität unterstützt.

Deutliche Veränderungen erfuhren die nationalen Multikulturalitäts- und Integrationsansätze um die Jahrtausendwende. Mit den Stichwörtern *localism* und *community empowerment* zielte das 1997 gewählte Labour-Kabinett zunächst auf eine Stärkung der lokalen Ebene, die mit den konservativen Regierungen seit den 1970er-Jahren einen Bedeutungsverlust erfahren hatte (Quilley 2002: 76). Diese ‚Verräumlichung‘ der Sozialpolitik erfuhr eine weitere Wende, als nach den ethnischen Unruhen in Oldham in der Metropolregion Manchester und anderen Städten im Jahr 2001 der Schwerpunkt von *Community Empowerment* hin zu *Community Cohesion* verlagert wurde. Ziel dieser Kohäsionspolitiken war es, durch lokales Engagement und Qualifizierung den sozialen Zusammenhalt auf der Nachbarschaftsebene zu fördern. Das Verständnis von *Community Cohesion* ging jedoch darüber hinaus, weil es Grundsätze des britischen Multikulturalismus infrage stellte. Der Cattle-Report, eines der beiden Gutachten zur Aufklärung der Unruhen, führte das Konzept von „parallel lives“ ein und verlagerte die Verantwortlichkeit für Integration von einer gegenseitigen Aufgabe zu einer Pflicht, die primär den ethnischen Minderheiten zufiel. Das Scheitern von Integration wurde mehr durch kulturelle Barrieren anstatt durch Armut und Diskriminierung erklärt, die Konzentration bestimmter ethnischer Gruppen verstärkt als Problem diskutiert (Kundnani 2002). Mit dieser Deutung flossen ethnische Zuschreibungen in die Neuausrichtung der nationalen Kohäsionspolitik ein (Carley 2012: 38 f.). Das Ziel, die Quartiere zu stabilisieren, galt als Kern der Programme zur *Community Cohesion*. Über die Versorgung mit Gemeinbedarfseinrichtungen hinaus sollte insbesondere die Schaffung einer als stabilisierend angesehenen sozialen Mischung durch die Errichtung bestimmter Wohnungsmarktsegmente befördert werden. Diese für die Regenerierungspolitiken zentralen wohnraumbezogenen Maßnahmen standen im Mittelpunkt der Stadtpolitiken.

Der Wendepunkt der Wohnungspolitik in Manchester ist mit den Umbaumaßnahmen im Viertel Hulme verbunden. Der südlich des Zentrums liegende Stadtteil zeigte eine hohe Armutsrate und ethnische Segregation (*afro-caribbean*) und war durch Sozialwohnungsbaukomplexe der 1960er-Jahre geprägt. 1984 beschloss die Stadt, das durch hohe Kriminalitätsraten und eine bedeutsame Subkultur charakterisierte *council housing* in Hulme abzureißen. Zwischen 1991 und 1997 entstand ein neues überschaubares Quartier, das besonders für Familien attraktiv sein sollte. Ein wesentliches Ziel bestand darin, den Anteil an Sozialwohnungen deutlich zu reduzieren

und durch private Mietshäuser und Eigentumswohnungen zu flankieren. Wohnraumangebot und Sozialstruktur sollten so diversifiziert und die Zahl der Sozialwohnungen von 5.000 auf 3.000 Einheiten verringert werden (Hulme Regeneration 1994: o.S.; Mackay 2006: 6, 20). Obwohl für 64 Prozent der Wohnungen eine Sozialbindung bestand (Harding/Kyng/Perry et al. 2002: iv), kam es zu einem Bevölkerungsaustausch und zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Wohnpreise im freien Marktsegment. Eine leitende Mitarbeiterin der Regenerierungsagentur erklärte den Abbau von Beständen für sozial schwache Gruppen mit dem Ziel, Quartiere zu stabilisieren, folgendermaßen: „Beim Stadtumbau ging es eigentlich darum, Communities zu stabilisieren, die einen großen Zulauf und Austausch hatten [...]. Großer Wandel innerhalb einer Community macht sie zum Teil auch sehr lebendig. [Aber] was man dabei verliert ist Kohäsion, Stabilität. [...] Was entsteht, ist eine Konzentration erhöhter Bedarfe [...] ganze Gebiete, in denen keine große Diversität vorherrscht. [...] Also haben wir durch Stadtumbau versucht mehr Gleichgewicht zu erzeugen. Das notwendige Gleichgewicht können wir über die Einführung von Eigentumswohnungen schaffen. So bekommen wir das Gleichgewicht. Wo wir also einen Standort hatten, konnten wir bauen.“

Seitdem ist der Bestand an Manchesters *council housing* an sogenannte *social landlords* übertragen worden. Viele Sozialwohnungen wurden abgerissen. In den verbleibenden Einheiten sorgte eine strenge Belegungspolitik für die ‚Stabilität‘ der Quartiere und verhinderte Fluktuation sowie ethnische Segregation. Wohnraum für sozioökonomisch schwache Schichten und ärmere Zuwanderungsgruppen konzentrierte sich daher umso mehr in den privaten Mietbeständen in äußerst schlechtem Bauzustand. Die oben erwähnte Mitarbeiterin beschrieb die Situation wie folgt: „In Wirklichkeit ist es heutzutage sehr schwer, ein Haus oder eine Wohnung von einem ‚social landlord‘ zu bekommen. [...] Man kann fast danach schauen, wo die privaten Mietwohnungen liegen, und da hat man auch die meisten Neuzugewanderten.“

Doch gerade jener preisgünstige Baubestand steht in den Regenerierungsprogrammen zur Disposition. Beispiel hierfür war der Umbau eines 4.000 Hektar großen Gebiets unter dem Namen „New East Manchester“. Die Regenerierung in *New East Manchester* wurde vom 1998 aufgelegten Programm „New Deal for Communities“ begleitet. Dessen wesentliche Ziele waren die ‚Stabilisierung‘ von Nachbarschaften durch die Bereitstellung und Ergänzung von Einrichtungen des Gemeinbedarfs,

die Förderung von lokalen Initiativen sowie die Repräsentation und Beteiligung in den Regenerierungsgremien (vgl. Herd/Patterson 2002; Blakeley/Evans 2013).

Im Umgang mit Multikulturalität schlug sich die Nachbarschaftsorientierung in der direkten Förderung von örtlichen Initiativen zur Durchführung kultureller Aktivitäten nieder. Schulen und andere soziale Einrichtungen spielten eine herausgehobene Rolle im Kontext des „Mainstreaming“, das versuchte, gelungene Maßnahmen zur Förderung der Diversität und der kulturellen Teilhabe stadtweit als Standard zu etablieren, etwa Schwimmzeiten speziell für Frauen in den öffentlichen Bädern. Auch die Repräsentation von Mitgliedern unterschiedlicher ethnischer Gruppen in Gremien, die in Manchester seit den 1980er-Jahren für öffentliche Körperschaften praktiziert wurde, fand durch die Gremien Eingang in die Entwicklungsmaßnahmen. Ebenso wurden die ethnisch geprägten Geschäftsmeilen, die über Jahrzehnte als Sinnbild des vorangegangenen ‚Laissez faire‘-Multikulturalismus galten, ab dem Jahr 2000 als wichtiger Bestandteil der Stadtentwicklung anerkannt. Ein Beispiel dafür ist der Umbau des Longsight Market, der die wachsende ethnische Diversität der Verkaufsstände aufgreift. Im Unterschied zum ‚Laissez faire‘-Multikulturalismus wurde im Ansatz der *Community Cohesion* der Umgang mit Multikulturalität durch gezielte Maßnahmen der Inklusion flankiert und migrantische Praktiken wurden als Bestandteil der Stadtentwicklung anerkannt. Ein Experte in der Stadtverwaltung stellte Inklusionsmaßnahmen und migrantische Praktiken gegenüber: „Da es die Priorität gab, Minderheiten zu unterstützen, verteilten wir die Gelder [der small regeneration budgets] an pakistanische und bangladesische Gruppen, und sie machten ein kleines Fortbildungsprojekt mit Computern. Wurde Longsight dadurch regeneriert? Ich bin mir nicht so sicher, wissen Sie? [...] Denn wer Longsight eigentlich transformiert hat sind Geschäftsmänner aus Pakistan und Bangladesch; durch die Ausweitung von Restaurants, die Errichtung neuer Ladenfronten, durch verchromte Fenster und Beleuchtung, und es sieht echt smart aus! Es sind geschäftliche Investitionen, die funktionieren.“

In Projekten wie „New East Manchester“ waren Maßnahmen der *Community Cohesion* jedoch durch den Abriss von erschwinglichem Wohnraum begleitet. Die ‚Stabilisierung‘ der Quartiere ging Hand in Hand mit der Verdrängung derjenigen Schichten, die als besondere Zielgruppe von Integrationspolitiken galten. Dies führte zu einer Polarisierung zwischen Leuchtturmprojekten der Regenerierung und Stadtgebieten, in denen sich soziale Benachteiligungslagen konzentrieren.

Diese Polarisierung hat sich infolge der Austeritätspolitik seit 2010 weiter verschärft. Im Zusammenhang mit dem sogenannten *devolution process* (Dezentalisierungsprozess) wurden kostenneutral Zuständigkeiten an die neugegründete „Greater Manchester Authority“ übertragen. Daraufhin hat sich das *Manchester City Council* nach 2010 als Initiator von baulichen Regenerierungsprojekten zurückgezogen und dieses Feld den privaten Investoren überlassen. In der Regenerierung von *New East Manchester* ist inzwischen der von Gesellschaften aus Abu-Dhabi und China kontrollierte *Manchester City Football Club* der wichtigste Akteur (Blakeley/Evans 2013: 33, 64). Eine ungebrochen rege Bautätigkeit findet im privaten Wohnungsbau im obersten Preissegment statt, wohingegen die Stadt dem gesetzlich verankerten Sozialwohnungsanteil von 20 Prozent nicht nachkommt – und dies, obwohl der Zugang zum Wohnraum mittlerweile ein generelles Problem darstellt. Die Stadtpolitiken richten sich eher auf die erwünschte *flow population* denn auf die *stock population*, wie der Leiter einer unabhängigen, einflussreichen Institution für Sozialpolitiken bemerkt: „Es scheint, als sei die Wirtschaft angetrieben durch Menschen aus der creative class, die hier herkommen. Das wirtschaftliche Modell ist nicht für die Menschen, die hier sind, es ist für Menschen, die hier herkommen wollen, und das ist das Problem.“

So wachsen, parallel zu der von Privatinvestitionen getriebenen Transformation, periphere Räume, in denen sich verschiedene Formen der Benachteiligung überlagern. Zeitgleich wurden die Transferleistungen erheblich reduziert und die Mittel für Inklusionsmaßnahmen gekürzt. Das *New Deal for Communities Program* wurde 2008 eingestellt. Die Konzentration von Armutsfaktoren und die sinkenden Steuerungsmöglichkeiten führen dazu, dass der bisherige Umgang mit Multikulturalität zunehmend infrage gestellt wird, während rassistische Ressentiments sich ausbreiten und die sozialen Spannungen zunehmen. Der oben genannte Experte führt aus: „Solange Menschen ökonomische und soziale Gerechtigkeit erfahren, beschuldigen sie niemanden, weil es ihnen gut geht. Sobald aber die sozialen und ökonomischen Probleme zu groß werden, ist das eine Möglichkeit, nach Sündenböcken zu suchen. Wirtschaft und Gerechtigkeit sind also maßgeblich für Integration. [...] Migration wird nur dann zum Problem, wenn man das Gefühl hat, dass sein Leben sich während einer Phase der Migration verschlechtert hat.“

6 Der Vergleich Genua – Manchester

Die Untersuchung beider Städte zielte darauf, den Stellenwert von Migration in Regenerierungspolitiken zu eruieren und diese im Kontext der jeweiligen Migrationsregime zu interpretieren – im Sinne einer *Migration-led regeneration*. Es galt herauszufinden, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede trotz oder gerade aufgrund der divergierenden Migrationsregime bestehen.

Sowohl in Manchester als auch in Genua stellt sich die Steuerung von Zuwanderung (*flow population*) als originär nationale Obliegenheit dar, wobei Manchester selektive Migration schon seit vielen Jahren als Motor des lokalen ökonomischen Wachstums einordnet. Die städtischen Bereiche, die Migrationsdynamiken beeinflussen und die von der nationalen Ebene kaum steuerbar sind, sind in beiden Fällen die lokalen Arbeitsmärkte, die Universitäten und insbesondere der Wohnungsmarkt. Im Falle von Manchester gibt es beispielsweise spezielle Programme zur Anwerbung ausländischer Studierender. Genua justierte seine Universitätspolitiken neu. In beiden Städten existieren Strategien, die sich an Hochqualifizierte, Kreative und Touristen richten. Die internationale Zuwanderung beider Städte ist gleichwohl durch Arbeitsmigration geprägt und beide entwickelten ein Selbstverständnis als Einwanderungsstädte.

Beim Umgang mit der bereits ansässigen Migrationsbevölkerung (*stock population*) zeigen sich – trotz der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Migrationsregimen – Gemeinsamkeiten. In Manchester richteten sich die Integrationspolitiken an sozioökonomisch schwache Gruppen: Die Politiken behandeln die eingewanderte Bevölkerung genauso wie die einheimische Bevölkerung, schaffen es aber nicht, die strukturelle Benachteiligung bestimmter Zuwanderergruppen explizit anzugehen. In Genua gibt es keine dezidierten Integrationsprogramme, dennoch hat die eingewanderte Bevölkerung Zugang zu den allgemeinen Gesundheitsdienstleistungen.

Die Zugehörigkeit beider Städte zu unterschiedlichen Migrationsregimen spiegelt sich im Institutionalierungsgrad ihrer Politiken. Genua agiert ad hoc durch Notfallangebote, viel bedeutsamer ist jedoch die Präsenz informeller und spontaner Aktionen der Zivilgesellschaft und des Dritten Sektors, einschließlich der Kirche. Auch in Manchester spielen soziale Träger und migrantische Initiativen eine wichtige Rolle und waren lange Bestandteil öffentlich finanzierter Stadtentwicklungsplanung. Multikulturalitäts- und Integrationspolitiken liefen über Jahre voneinander getrennt und auch dissoziiert von

Regenerierungsstrategien. Dies änderte sich im untersuchten Zeitraum zugunsten von quartiersbezogenen Kohäsionspolitiken, infolge dessen einerseits die Multikulturalität verstärkt als Motor von Regenerierung anerkannt wurde, andererseits ethnische Segregation an Akzeptanz verlor. Der im Rahmen von Regenerierungsmaßnahmen errichtete Wohnungsbau adressiert die Mittelschicht, die die Quartiere ‚stabilisieren‘ soll. Zugleich verringerte sich der Bestand an erschwinglichem Wohnraum, der bis dahin vor allem von den marginalisierten migrantischen Gruppen bewohnt wurde.

Nach der Finanzkrise 2008 mussten beide Städte mit finanziellen Einbußen zurechtkommen. Dies wirkte sich auf die Maßnahmen für die benachteiligten Gebiete in der jeweiligen Stadt aus. Erkennen lässt sich eine Verschiebung der Verantwortlichkeit auf den Dritten Sektor und die Zivilgesellschaft. In beiden Städten dominieren auf dem Wohnungsmarkt die Interessen des privaten Sektors. In Manchester zog sich die Stadtverwaltung von ihrer Rolle als Initiatorin von Regenerierungsmaßnahmen zurück und überließ internationalen Investoren den Markt. In Genua trat auf dem Wohnungsmarkt eine Stagnation ein, teilweise eine Rückentwicklung. Hier war die Problematik anders gelagert: auf dem in der Altstadt überwiegend privat regulierten Wohnungsmarkt erfolgte ein Nachzug der Migranten in die leerstehenden unteren Geschosse der Altbauten.

7 Fazit und Ausblick

Der Vergleich der beiden Fallbeispiele verdeutlicht, dass zwischen Migration und Regenerierung Schnittstellen bestehen – sowohl in der Ausrichtung auf eine bestimmte *flow population* als auch im Umgang mit der *stock population*. Sichtbar werden sie erst durch eine genaue Beschäftigung mit den verschiedenen Facetten der Regenerierung, der allgemeinen Sozial- und Wirtschaftspolitiken sowie einer Betrachtung der zivilgesellschaftlichen Aktivität. In der vergleichenden Betrachtung der zwei Städte Genua und Manchester zeigt sich, dass die Einbettung in die übergeordneten Migrationsregime die Ausrichtung einer *Migration-led regeneration* beeinflusst, dass aber auf lokaler Ebene wichtige Weichenstellungen in der *governance of migration* vorgenommen werden können. Die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Migrationsregimen zeigt sich nicht zuletzt im Institutionalierungsgrad des Umgangs mit der migrantischen Bevölkerung. Hier wird ersichtlich, dass für eine umfassende Analyse der Schnittstellen und Wechselwirkun-

gen zwischen Regenerierung und Migration ebenfalls die migrantischen Praktiken und migrationsbezogenen *Bottom-up*-Aktivitäten betrachtet werden müssen – in der Perspektive einer *Migration-led regeneration*. Städte wie Genua mit wenig institutionalisierten Migrationspolitiken wirken auf eine Konfliktvermeidung hin, indem sie der Zivilgesellschaft einen größeren Spielraum zugestehen. Sie agieren über informelle Programme, die sogar Strahlkraft in der Außendarstellung der Stadt entwickeln können und teilweise avantgardistisch sind (etwa bei den Maßnahmen zu *Urban Citizenship*). Manchester, das sich mit seiner Weltoffenheit schmückt, vermarktet bereits Teile der lokalen migrationsbezogenen Vielfalt. Die vergleichende Perspektive legt außerdem offen, dass in beiden Städten die Überlagerung von sozialen Problematiken und Zuwanderung an eingegrenzten städtischen Teilräumen ausgehandelt wird. In beiden Städten zieht sich die städtische Politik aus diesen Gebieten eher zurück, als dass sie Unterstützung anbietet.

Literatur

- Ambrosini, M.; Torre, A. T. (2014): Primo Rapporto sull'immigrazione in Liguria. Il Melangolo. Genua.
- Asselin, O.; Dureau, F.; Fonseca, L.; Giroud, M.; Hamadi, A.; Kohlbacher, J.; Lindo, F.; Malheiros, J.; Marcadet, Y.; Reeger, U. (2006): Social Integration of Immigrants with Special Reference to the Local and Spatial Dimension. In: Penninx, R.; Berger, M.; Kraal, K. (Hrsg.): The dynamics of international migration and settlement in Europe. A State of the Art. Amsterdam, 133-170.
- Aytar, V.; Rath, J. (Hrsg.) (2012): Selling Ethnic Neighborhoods. The Rise of Neighborhoods as Places of Leisure and Consumption. New York/London. = Routledge Advances in Geography 5.
- Blakeley, G.; Evans, B. (2013): The regeneration of East Manchester. A political analysis. Manchester.
- Borkert, M.; Caponio, T. (2010): Introduction: the local dimension of migration policymaking. In: Caponio, T.; Borkert, M. (Hrsg.): The local dimension of migration policymaking. Amsterdam, 9-32.
- Brighton, S. (2007): British Muslims, multiculturalism and UK foreign policy. 'integration' and 'cohesion' in and beyond the state. In: International Affairs 83, 1, 1-17. doi: 10.1111/j.1468-2346.2007.00600.x
- Büscher, M.; Urry, J. (2009): Mobile Methods and the Empirical. In: European Journal of Social Theory 12, 1, 99-116. doi: 10.1177/1368431008099642
- Campomori, F.; Caponio, T. (2017): Immigrant integration policymaking in Italy. Regional policies in a multi-level governance perspective. In: International Review of Administrative Sciences 83, 2, 303-321. doi: 10.1177/0020852315611238
- Caneva, E. (2014): The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors. San Domenico di Fiesole. = Interact Research Report 2014/05.
- Caponio, T.; Donatiello, D. (2017): Intercultural policy in times of crisis. Theory and practice in the case of Turin, Italy. In: Comparative Migration Studies 5, 1, 13. doi: 10.1186/s40878-017-0055-1
- Carley, B. (2012): Connective action for regeneration. A comparative case study of social networks and community infrastructure in New East Manchester. Dissertation, University of Manchester.
- Casas-Cortes, M.; Cobarrubias, S.; De Genova, N.; Garelli, G.; Grappi, G.; Heller, C.; Hess, S.; Kasperek, B.; Mezzadra, S.; Neilson, B.; Peano, I.; Pezzani, L.; Pickles, J.; Rahola, F.; Riedner, L.; Scheel, S.; Tazzioli, M. (2014): New Keywords: Migration and Borders. In: Cultural Studies 29, 1, 55-87. doi: 10.1080/09502386.2014.891630
- Coleman, D. (1995): International Migration: Demographic and Socioeconomic Consequences in the United Kingdom and Europe. In: International Migration Review 29, 1, 155-206. doi: 10.2307/2547001
- Coleman, D. (1996): Großbritannien und die internationale Migration. Die Bilanz hat sich geändert. In: Fassmann, H.; Münz, R. (Hrsg.): Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen. Frankfurt Main, 53-88.
- Colomb, C.; Tomaney, J. (2016): Territorial Politics, Devolution and Spatial Planning in the UK. Results, Prospects, Lessons. In: Planning Practice and Research 31, 1, 1-22. doi: 10.1080/02697459.2015.1081337
- Comune di Genova (2015a): Genova municipality channel. <https://www.youtube.com/watch?v=-bngnWfD658> (06.10.2015).
- Comune di Genova (2015b): Stranieri a Genova. Sistema statistico nazione, direzione, pianificazione strategica smart city e statistica, settore di controllo di gestione statistica. Genua.
- Comune di Genova (2017a): Il Cruscotto dell'Economia Genovese. Genua.
- Comune di Genova (2017b): Annuario Statistico 2017. Genua.
- Cresswell, T. (2006): On the move. Mobility in the modern Western world. New York.
- Dangschat, J. S.; Alisch, M. (2014): Soziale Mischung – die Lösung von Integrationsherausforderungen? In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover, 200-218. = Forschungsberichte der ARL 3.
- Eberding, S. (2016): Ankunftsquartier. In: Barboza, A.; Eberding, S.; Pantle, U.; Winter, G. (Hrsg.): Räume des Ankommens. Topographische Perspektiven auf Migration und Flucht. Bielefeld, 137-154.
- Erminio, D. (2017): Il tempo del donare. Cittadini stranieri e impegno nel volontariato in Liguria. Genua.
- Farwick, A. (2014): Migrantenquartiere – Ressource oder Benachteiligung? In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover, 219-238. = Forschungsberichte der ARL 3.
- Gabrielli, B.; Bobbio, R. (2005): Genova, un piano strategico di natura operativa e i suoi esiti. In: Urbanistica 126, 56-66.
- Galdini, R. (2008): Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania. Mailand. = Collana di sociologia urbana e rurale 72.
- Gastaldi, F. (2004): Rigenerazione e promozione urbana a Genova: dal "Piano della città" a "Genova città europea della cultura 2004". In: Fedeli, V.; Gastaldi, F. (Hrsg.): Pratiche strategiche

- di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione. Mailand, 64-79.
- Gazzola, A. (2003): Trasformazioni urbane. Società e spazi di Genova. Neapel. = Società, territorio e ambiente 16.
- Gemenne, F. (2009): United Kingdom. In: Fassmann, H.; Reeger, U.; Sievers, W. (Hrsg.): Statistics and reality. Concepts and measurements of migration in Europe. Amsterdam, 89-107.
- Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.) (2009): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden.
- Gestring, N. (2014): Widersprüche und Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte. In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover, 311-326. = Forschungsberichte der ARL 3.
- Glick Schiller, N.; Çağlar, A. (Hrsg.) (2011): Locating Migration. Rescaling Cities and Migrants. Ithaca.
- Goebel, J.; Hoppe, L. (2015): Ausmaß und Trends sozialräumlicher Segregation in Deutschland. Abschlussbericht, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin.
- Hamilton, J. (2016): Manchester to Overtake Birmingham as UK's Second City? In: Redbrick News vom 28. Oktober 2016. <https://www.redbrick.me/manchester-overtake-birmingham-uks-second-city/> (25.03.2019).
- Harding, A.; Kyng, E.; Perry, B.; Puglisi, M. (2002): Hulme. Ten years on. Manchester.
- Herd, D.; Patterson, T. (2002): Poor Manchester. Old problems and new deals. In: Peck, J.; Ward, K. (Hrsg.): City of revolution. Restructuring Manchester. Manchester, 190-213.
- Hess, S.; Kasperek, B.; Schwertl, M. (2018): Regime ist nicht Regime ist nicht Regime. Zum theoriepolitischen Einsatz der ethnografischen (Grenz-) Regimeanalyse. In: Pott, A.; Rass, C.; Wolff, F. (Hrsg.): Was ist ein Migrationsregime? What is a Migration Regime? Wiesbaden, 257-283. doi: 10.1007/978-3-658-20532-4
- Hillmann, F. (2011): Große Schiffe am Horizont und Fragmentierung zuhause. Stadtentwicklung in Genua. Leipzig. = Forum IFL 14.
- Hillmann, F. (2016): Migration. Eine Einführung aus sozialgeographischer Perspektive. Stuttgart. = Sozialgeographie kompakt 4.
- Hillmann, F.; Alpermann, H. (2018): Kulturelle Vielfalt in Städten. Fakten – Positionen – Strategien. Gütersloh.
- Hulme Regeneration (1994): Rebuilding the City. A Guide to Development in Hulme. Manchester.
- Istat – Istituto Nazionale di Statistica (2017): Statistiche report. Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente. Rom.
- Juhnke, S. (2016): Locating the Creative Class. Diversity and Urban Change in London and Berlin. Dissertation, University of Manchester.
- Kaufmann, M. E. (2018): Mind the Gaps. Diversity als spannungsgeladenes Zeitgeist-Dispositiv. In: Florin, M.; Gutsche, V. L.; Krentz, N. (Hrsg.): Diversität historisch. Repräsentationen und Praktiken gesellschaftlicher Differenzierung im Wandel. Bielefeld, 211-232. = Histoire 140.
- Kundnani, A. (2002): The death of multiculturalism. In: Race and Class 43, 4, 67-72. doi: 10.1177/030639680204300406
- Lanz, S. (2016): Berlin oder Das umkämpfte Terrain der Einwanderungsstadt. In: Das Argument 318, 58, 4, 534-537.
- Mackay, L. (2006): Evaluation of the Regeneration of Hulme, Manchester. London.
- Malik, K. (2017): Das Unbehagen in den Kulturen: Eine Kritik des Multikulturalismus und seiner Gegner. Frankfurt am Main.
- Manchester City Council (2015): Manchester Migration. A Profile of Manchester's migration patterns. Manchester.
- Manchester City Council (2017): State of the City 2017. Full report. Manchester.
- Mecheril, P. (2018): Ordnung, Krise, Schließung. Anmerkungen zum Begriff Migrationsregime aus zugehörigkeitstheoretischer Perspektive. In: Pott, A.; Rass, C.; Wolff, F. (Hrsg.): Was ist ein Migrationsregime? What is a Migration Regime? Wiesbaden, 313-330. doi: 10.1007/978-3-658-20532-4
- Ministero Dell'Interno (2013): Piano Nazionale d'Integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale. Rom.
- Münch, S. (2010): Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich. Wiesbaden. doi: 10.1007/978-3-531-92571-4
- Peck, J.; Ward, K. (2002): Placing Manchester. In: Peck, J.; Ward, K. (Hrsg.): City of revolution. Restructuring Manchester. Manchester, 1-17.
- Pott, A.; Rass, C.; Wolff, F. (Hrsg.) (2018): Was ist ein Migrationsregime? What is a Migration Regime? Wiesbaden. doi: 10.1007/978-3-658-20532-4
- Pott, A.; Tsianos, V. S. (2014): Verhandlungszonen des Lokalen. Potentiale der Regimeperspektive für die Erforschung der städtischen Migrationsgesellschaft. In: Oßenbrügge, J.; Vogelpohl, A. (Hrsg.): Theorien in der Raum- und Stadtforschung. Münster, 116-135.
- Pütz, R.; Rodatz, M. (2013): Kommunale Integrations- und Vielfaltskonzepte im Neoliberalismus. Zur strategischen Steuerung von Integration in deutschen Großstädten. In: Geographische Zeitschrift 101, 3/4, 166-183.
- Quilley, S. (2002): Entrepreneurial turns: municipal socialism and after. In: Peck, J.; Ward, K. (Hrsg.): City of revolution. Restructuring Manchester. Manchester, 76-94.
- Robinson, J. (2011): Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture. In: International Journal of Urban and Regional Research 35, 1, 1-23. doi: 10.1111/j.1468-2427.2010.00982.x
- Rodger, J. (2017): More people think Manchester is UK's second city than Birmingham. In: Birmingham Live vom 11. Januar 2017. <https://www.birminghammail.co.uk/news/midlands-news/more-people-think-manchester-uks-12433529> (25.03.2019).
- Sartorio, F. (2008): Stadterneuerung in Italien – die erfolgreiche Entwicklung verschiedener lokaler Ansätze: Genua und Turin. In: Altrock, U.; Kunze, R.; Pahl-Weber, E.; von Petz, U.; Schubert, D. (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2008. Schwerpunkt "Aufwertung im Stadtbau". Berlin, 397-408.
- Saunders, D. (2011): Arrival City. München.
- Schiller, M. (2016): European Cities, Municipal Organizations and Diversity. The New Politics of Difference. London. doi: 10.1057/978-1-137-52185-9
- Scholten, P.; Penninx, R. (2016): The Multilevel Governance of Migration and Integration. In: Garcés-Masareñas, B.; Penninx, R. (Hrsg.): Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors. Cham, 91-108. doi: 10.1007/978-3-319-21674-4
- Shaw, K.; Tewdwr-Jones, M. (2017): "Disorganised Devolution". Reshaping Metropolitan Governance in England in a Period of Austerity. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 75, 3, 211-224. doi: /10.1007/s13147-016-0435-2

- Sheller, M. (2018): *Mobility Justice. The Politics of Movements in an Age of Extremes*. London.
- Smith, D. P.; Finney, N.; Halfacree, K.; Walford, N. (2015): Conclusion: Moving Forward. In: Smith, D. P.; Finney, N.; Halfacree, K.; Walford, N. (Hrsg.): *Internal Migration. Geographical Perspectives and Processes*. Abingdon, 165-178.
- Spencer, I. R. G. (1997): *British immigration policy since 1939. The making of multi-racial Britain*. London.
- Stannard, K. P. (2006): Lost in translation? Towards a comparative interpretation of Italian urban form. In: *Geography* 91, 3, 241-261.
- Urry, J. (2009): *Mobilities and Social Theory*. In: Turner, B. S. (Hrsg.): *The New Blackwell Companion to Social Theory*. Malden, 477-495.
- van Gent, W.; Musterd, S. (2016): Class, migrants, and the European city. Spatial impacts of structural changes in early twenty-first century Amsterdam. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42, 6, 893-912. doi: 10.1080/1369183X.2015.1126092
- Zanfrini, L. (2014): Che tipo di stranieri ha „prodotto“ la società italiana? In: *Munera – Rivista Europea di Cultura* 3, 61-74.
- Zapata-Barrero, R.; Caponio, T.; Scholten, P. (2017): Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis. A case study in immigrant policies. In: *International Review of Administrative Sciences* 83, 2, 241-246. doi: 10.1177/0020852316688426